

Die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtags (Art. 75 LV / § 40 GOLT)

Schmidt, Ulrike; Hechel, Jana

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U., & Hechel, J. (2010). *Die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtags (Art. 75 LV / § 40 GOLT)*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/4). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52588-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtags (Art. 75 LV / § 40 GOLT)

Bearbeiterinnen: Ulrike Schmidt, Jana Hechel

Datum: 18. Januar 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Inhalt und Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts.....	3
III.	„Aus der Mitte des Landtags“.....	5
	1. Einzelne Abgeordnete.....	5
	2. Ausschüsse.....	7
	3. Präsidium.....	8
	4. Präsident des Landtags.....	9
	5. Ergebnis.....	10
IV.	Vorschlag.....	11

I. Auftrag

Gegenstand der folgenden Prüfung ist die Frage, ob § 40 GOLT, der die Einbringung von Beratungsmaterialien regelt, mit Art. 75 LV vereinbar ist, soweit er die „Einbringer“ von Beratungsgegenständen, einschließlich Gesetzesinitiativen, ausdrücklich benennt. Nach Art. 75 LV können Gesetzesvorlagen von der Landesregierung, vom Volk (im Wege des Volksbegehrens) und aus der Mitte des Landtags eingebracht werden. Die Worte „aus der Mitte des Landtags“ werden durch § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLT in der Weise interpretiert und konkretisiert, dass das Recht, Beratungsgegenstände und damit auch Gesetzentwürfe einzubringen, den Abgeordneten, den Fraktionen, dem Präsidenten, dem Präsidium und den Ausschüssen zusteht. Diese weite Auslegung ist in der deutschen Verfassungslandschaft einmalig; sie findet sich weder in der Geschäftsordnung des Bundestags noch in denjenigen der Landesparlamente, obwohl nahezu alle Landesverfassungen¹ ebenso wie das Grundgesetz die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Parlaments vorsehen (vgl. dazu anliegende Übersicht).

Soweit sich die Geschäftsordnungsregelung des Landtags Brandenburg als nicht verfassungskonform herausstellen sollte, soll ein Formulierungsvorschlag für § 40 GOLT vorgelegt werden.

1 Ausnahmen: Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein.

II. Inhalt und Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts

Im Rahmen der demokratischen Ordnung ist die Gesetzgebung eine maßgebliche Form der politischen Willensbildung. Durch Gesetze werden grundlegende Fragen des Gemeinwesens geregelt, die die Verfassung offen gelassen hat und die der Normierung bedürfen. Gesetze enthalten vielfach Eingriffe in Grundrechte und sonstige verfassungsrechtlich garantierte Rechtspositionen, geben aber z. B. auch Direktiven zur konkreten Sozialgestaltung. Wegen ihrer Bedeutung müssen Gesetze demokratisch legitimiert sein und in einem demokratischen Verfahren zustande gekommen sein. Die Entscheidung über ein Gesetz ist daher in einem freien politischen Willensbildungsprozess zu treffen, der sich in voller Publizität vollzieht, der die unterschiedlichen Bestrebungen berücksichtigt und zu einem optimalen Ausgleich führt.² Das Gesetzgebungsverfahren ist also von zentraler Bedeutung innerhalb der parlamentarischen Demokratie. Es ist der verfassungsrechtlich gesicherte Weg, auf dem die wesentlichen Angelegenheiten des Staates geregelt werden, und geht letztlich auf die politische Willensbildung des Volkes zurück.³ In diesem Zusammenhang ist die Regelung über die Gesetzesinitiative zu sehen.

Bei der Gesetzesinitiative handelt es sich um die verfassungsrechtliche Anfangsphase des kodifizierten, formalisierten Gesetzgebungsprozesses; sie setzt das förmliche Gesetzgebungsverfahren in Gang.⁴ Folglich bedeutet das Recht zur Einbringung von Gesetzesvorlagen die besondere Befugnis, an der parlamentarischen Gesetzgebung mitzuwirken. Die Auflistung der Initiativberechtigten in der Verfassung ist abschließend.⁵ Zwar enthält Art. 75 LV – anders als Art. 76 Abs. 1 GG – nicht das Wort „nur“, für eine Erweiterung des Kreises der Initiativberechtigten (etwa durch die GOLT) bedürfte es jedoch wenigstens einer Öffnungsklausel in Art. 75 LV, da es sich beim Gesetzgebungsverfahren um ein streng formalisiertes Verfahren handelt.

Gegenstand des Gesetzesinitiativrechts ist das Recht des Initianten, „dass das Gesetzgebungsorgan sich mit seinem Vorschlag beschäftigt. Es muss darüber beraten und Be-

2 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 1993, Rn. 503 f.; s. a. Schmidt-Jortzig/Schürmann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 10, Art. 76 (Stand 11/1996) Rn. 70.

3 Schmidt-Jortzig/Schürmann (Fn. 2), Art. 76 Rn. 70.

4 Schmidt-Jortzig/Schürmann (Fn. 2), Art. 76 Rn. 41.

5 Vgl. für das Grundgesetz Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, Bd. V, Art. 76 (Stand 10/1996) Rn. 1; Stettner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 76 Rn. 11; Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 76 Rn. 7.

schluss fassen.“⁶ Neben diesem positiven Recht auf Beratung und Beschlussfassung verlangt das Initiativrecht auch negativ, dass das Parlament ohne gültige Vorlage keinen Gesetzesbeschluss fasst.⁷ Ein Gesetz, dass ohne verfassungsgemäße Vorlage zustande gekommen ist, ist verfassungswidrig, bei evidentem Verfassungsverstoß sogar nichtig; das fehlerhafte Gesetzgebungsverfahren kann insbesondere nicht durch den Beschluss des Gesetzgebungsorgans (Landtag) geheilt werden.⁸

Die Zuordnung des Rechts zur Gesetzesinitiative zu bestimmten Trägern ist im Übrigen mehr als eine technisch formale Regelung. Zum einen stellt sie eine Art Filter dar, der verhindert, dass Initiativen unmittelbar von außen an das Parlament herangetragen werden und so die Kommunikationswege bei der Gesetzesvorbereitung an den Verfassungsorganen und den Parteien vorbeilaufen.⁹ Auf diese Weise wird beispielsweise eine unmittelbare Beratung über Vorlagen von Verbänden (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften u. ä.) ausgeschlossen.¹⁰ Zum anderen werden mit der Zuordnung des Gesetzesinitiativrechts auch politische Gewichte verteilt. Zwar sind mit dem Initiativrecht noch keinerlei Entscheidungsbefugnisse in der Sache verbunden, es bietet aber die Möglichkeit, dem Plenum gesetzliche Gestaltungsvorstellungen zur Beratung zu unterbreiten¹¹ und damit Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen bzw. zu demonstrieren und so letztlich politischen Einfluss auszuüben. Der Gesetzesinitiative kommt insoweit die Doppelfunktion zu, einerseits das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, um das politische Programm der (Regierungs-) Mehrheit durchzusetzen, und andererseits gesetzgeberische Alternativen und Gegenentwürfe zu artikulieren, die in der Regel nicht mehrheitsfähig sind, mit denen sich das Parlament aber gleichwohl öffentlich auseinandersetzen muss und die so zur politischen Meinungsbildung beitragen.¹²

6 BVerfGE 1, 144, 153; s. a. Leitsatz 3b.

7 Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 76 Rn. 4.

8 Stettner (Fn. 5), Art. 76 Rn. 6; Schweiger, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Loseblatt-Kommentar, Art. 71 (Stand 7/2000) Rn. 2 ; Schmidt-Jortzig, Die Steuerungskraft der Verfassungsvorschriften über das Gesetzgebungsverfahren, Gutachtliche Stellungnahme vom 20. Mai 1992, S. 30 ff., insbes. S. 33 m. zahlr. Nachw. (Anlage zum Minderheitsbericht der F.D.P.-Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft zum Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Klärung von verfassungsrechtlichen Fragen und politischen Verantwortlichkeiten ...“, Hbg Bü-Drs. 14/2000).

9 Eine Ausnahme stellt insoweit die Volksgesetzgebung dar, für die die Verfassung ein spezielles förmliches Verfahren vorsieht (Art. 76 ff. LV).

10 Masing (Fn. 5), Art. 76 Rn. 4.

11 Die Beratung „hat ihren Eigenwert auch dann, wenn der Initiant bei der Abstimmung unterliegt.“ (BVerfGE 1, 144, 154).

12 Vgl. Masing (Fn. 5), Art. 76 Rn. 10 f., 14 f.

III. „Aus der Mitte des Landtags“

Die Formulierung „aus der Mitte des Landtags“ ist für sich genommen unscharf und bedarf der Konkretisierung. Dennoch lassen sich aus der Formulierung bereits gewisse Grenzen ableiten. Zu der insoweit vergleichbaren Formulierung in Art. 76 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht in einer frühen Entscheidung aus dem Jahr 1952 festgestellt: „Das Initiativrecht steht nicht dem Bundestag, sondern den Abgeordneten in einer zahlenmäßig bestimmten Gruppierung zu.“¹³ Der Landtag als solcher hat also bereits rein sprachlich kein eigenes Initiativrecht; vielmehr ist er das Gesetzgebungsorgan (vgl. Art. 81 Abs. 1 LV) und damit Adressat der Gesetzesinitiativen.¹⁴ Ebenfalls unzweifelhaft ist, dass eine – zahlenmäßig näher zu definierende – Gruppe von Abgeordneten zulässiger Träger einer Gesetzesinitiative sein kann. Dass hierunter auch Fraktionen fallen, wird allgemein als unstrittig unterstellt. Dagegen ist im Folgenden zu prüfen, ob der Landtag verfassungsrechtlich befugt ist, im Rahmen seiner autonomen Sitzungsgewalt auch einzelnen Abgeordneten, den Ausschüssen, dem Präsidium und dem Präsidenten das Recht zur Gesetzesinitiative einzuräumen.

1. Einzelne Abgeordnete

Aus der eben zitierten Formulierung des Bundesverfassungsgerichts („Das Initiativrecht steht ... Abgeordneten in einer zahlenmäßig bestimmten Gruppierung zu.“) wird vielfach geschlossen, dass einzelne Abgeordnete nicht Träger einer Gesetzesinitiative sein können.¹⁵ Teilweise wird dies auch direkt aus der Formulierung „Mitte des Landtags“ abgeleitet, weil diese nicht den einzelnen Abgeordneten erfasse.¹⁶

Tatsächlich stützt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf den ersten Blick die Auffassung, dass nur eine gruppenrechtliche Ausgestaltung des Gesetzesinitiativrechts mit der Formulierung „aus der Mitte des Bundestags“ vereinbar ist. Allerdings ist zu bedenken, dass Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht ein mögliches Gesetzesinitiativrecht des einzelnen Abgeordneten war. Mit dieser Frage setzte sich das Gericht inhaltlich nicht weiter auseinander. Vielmehr ging es ihm um die Klarstellung, dass

13 BVerfGE 1, 144, 153 f. und Leitsatz 3c.

14 Vgl. für die vergleichbare Grundgesetzbestimmung – neben BVerfGE 1, 144, 153 f. – u. a. Schmidt-Jortzig/Schürmann (Fn. 2), Art. 76 Rn. 118; Maunz (Fn. 5), Art. 76 Rn. 25; Masing (Fn. 5), Art. 76 Rn. 34; Bryde (Fn. 7), Art. 76 Rn. 13.

15 David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004; Art. 48 Rn. 17; wohl auch, allerdings nicht ganz eindeutig, Maunz (Fn. 5), Art. 76 Rn. 2, 25; Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, Rn. 92.

16 Mann, in: Löwer/Tettinger, Verfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 65 Rn. 9 m.w.N.

der Bundestag als Ganzes nicht Träger des Initiativrechts sein könne. Die Annahme, dass das Gericht hierbei gleich auch über die Zulässigkeit von Gesetzesanträgen einzelner Abgeordneter mitentscheiden wollte, erscheint mangels jeder inhaltlichen Auseinandersetzung zu weitgehend. Realistischer dürfte die Einschätzung sein, dass das Bundesverfassungsgericht schlicht die geltende Geschäftsordnungsregelung des Bundestags vor Augen hatte, ohne diese weiter zu hinterfragen. Die Vorstellung, dass einzelnen Abgeordneten das Recht zur Gesetzesinitiative eingeräumt werden könnte, war aus damaliger Perspektive eher fernliegend angesichts des aufwendigen, zeit- und arbeitsintensiven Gesetzgebungsverfahrens bei Bundesgesetzen einerseits und der damals 402 Bundestagsmitglieder andererseits.

Da mithin die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung insoweit nicht als bindend anzusehen sein dürfte, ist allein der Wortlaut „aus der Mitte des Landtags“ maßgeblich. Aus diesem Wortlaut das Erfordernis einer Personenmehrheit konstruieren zu wollen, ist sprachlich nicht nachvollziehbar. Unzweifelhaft erlaubt die Formulierung eine gruppenrechtliche Lösung, aber auch die Gesetzesvorlage eines einzelnen Abgeordneten wird dadurch nicht ausgeschlossen. Denn auch sie kommt letztlich aus der Mitte des Landtags.¹⁷ Die in Art. 76 Abs. 1 GG und Art. 75 LV gewählte Formulierung überlässt es also letztlich dem jeweiligen Parlament, im Rahmen seiner weiten Geschäftsordnungsautonomie zu entscheiden, welche zahlenmäßige Anforderung an die Einbringung von Gesetzesvorlagen gestellt werden soll. Dabei dürfte in erster Linie die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des jeweiligen Parlaments das entscheidende Kriterium sein. Der Bayerische Landtag hat diesen Spielraum – ebenso wie Brandenburg – in der Weise ausgenutzt, dass auch Gesetzesinitiativen einzelner Abgeordneter als Initiativen aus der Mitte des Landtags zulässig sind (§ 49 bayGOLT); die übrigen Landtage verlangen Gruppenanträge von vier bis maximal zehn Abgeordneten (s. Anlage).¹⁸

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLT, soweit er dem einzelnen Abgeordneten ein eigenes Gesetzesinitiativrecht zubilligt, im Einklang mit der Verfassung steht.

17 So auch Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 135; Schmidt-Jortzig/Schürmann (Fn. 2), Art. 76 Rn. 337, jeweils mit ausführlichen Begründungen; im Ergebnis ebenso: Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Loseblatt-Kommentar, Art. 76 (Stand 2003) Anm. 1.1.1; Bryde (Fn. 7), Art. 76 Rn. 13; Lücke/Mann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 76 Rn. 9.

18 Im Saarland und in Schleswig-Holstein regeln die Verfassungen selbst das Gesetzesinitiativrecht des einzelnen Abgeordneten.

2. Ausschüsse

Gemäß Art. 70 Abs. 3 LV werden die Ausschüsse im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. Da der Landtag selbst kein Gesetzesinitiativrecht hat, kann er dies folglich auch nicht auf die Ausschüsse delegieren. Art. 70 Abs. 3 Satz 2 LV billigt ihnen allerdings auch ein Selbstbefassungsrecht innerhalb ihres Aufgabenbereichs zu, erlaubt in diesem Zusammenhang aber nur, dem Landtag Empfehlungen zu unterbreiten. Sollte es sich hierbei um einen Gesetzentwurf handeln, so liegt darin keine Gesetzesinitiative. Vielmehr müssten sich Initiativberechtigte (z. B. einige oder alle Mitglieder des Ausschusses in einem fraktionsübergreifenden Antrag) den Gesetzentwurf zu eigen machen und ihn persönlich in den Landtag einbringen. Dem Ausschuss als solchem steht dieses Recht nach Art. 70 Abs. 3 LV nicht zu.¹⁹

Angesichts der dargestellten Stellung der Ausschüsse als Unterorgan der Landtags können sie auch nicht der Mitte des Landtags zugerechnet werden. Der Landtag setzt sich aus einzelnen Abgeordneten zusammen, die in ihrer Entscheidung frei sind, ob sie für einen Gesetzentwurf als Träger die Verantwortung übernehmen oder nicht. Gesetzentwürfe kommen in einem gezielten Zusammenwirken mehrerer Abgeordneter zustande; die Gruppe der Abgeordneten zeichnet sich durch das gemeinsame Anliegen aus, das Gesetz auf den Weg zu bringen. Demgegenüber handelt es sich bei Ausschüssen um politisch, d. h. nach der Stärke der Fraktionen zusammengesetzte Gruppierungen, die nach ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und Funktion innerhalb des parlamentarischen Verfahrens andere, spezielle Aufgaben und Ziele haben. Zudem entscheiden die Ausschüsse mit Mehrheit. Das hätte zur Folge, dass ablehnende Ausschussmitglieder gleichwohl Mitträger der Initiative wären. Die Frage, wer die inhaltliche Verantwortung für den Gesetzentwurf trägt, bleibt letztlich unklar, und der Gesetzgebungsprozess wird intransparent.

Bei Gesetzesinitiativen der Ausschüsse werden im Übrigen die verschiedenen Kompetenzen der parlamentarischen Akteure verwischt. Denn innerhalb des formalisierten Gesetzgebungsverfahrens kommt den Ausschüssen eine andere, eigene Rolle zu. Ihre Aufgabe ist es, einen vom Plenum überwiesenen Gesetzentwurf für die abschließende Abstimmung vorzubereiten, indem sie etwa Sachverständige und Betroffene anhören und die unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Positionen bündeln und diskutieren. Auf die Weise werden die verschiedenen Interessen einbezogen und in einem transparenten Verfahren gegeneinander abgewogen. Der Ausschuss stellt den Gesetzentwurf also auf eine

19 Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar zur Geschäftsordnung, 1977, § 60 Rn. 7.4

breite Basis und trägt so wesentlich zur parlamentarischen Willensbildung über den Gesetzentwurf bei. Diese Funktionen könnte der Ausschuss bei einem eigenen Gesetzentwurf nicht in gleicher Weise glaubwürdig wahrnehmen; ein geordnetes, transparentes Gesetzgebungsverfahren wäre so gefährdet.²⁰

Festzuhalten bleibt, dass den Ausschüssen aufgrund ihrer speziellen Stellung und ihrer besonderen, eigenen Funktion im Gesetzgebungsverfahren das Recht der Gesetzesinitiative nicht zusteht; sie zählen nicht zur Mitte des Landtages, sondern haben als vom Landtag eingerichtete Unterorgane eine eigene Stellung innerhalb der parlamentarischen Organisation inne.²¹

3. Präsidium

Die Zusammensetzung und die Wahl der Mitglieder des Präsidiums sind in Art. 69 LV geregelt. Hinsichtlich der Rechte und Aufgaben des Präsidiums und seiner Mitglieder verweist die Verfassung auf die Geschäftsordnung des Landtags (Art. 69 Abs. 3 LV). Gemäß § 15 GOLT ist es insbesondere Aufgabe des Präsidiums, den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen, organisatorische Entscheidungen (z. B. Sitzungs- und Terminpläne des Landtags und seiner Gremien) zu treffen und über Angelegenheiten der Abgeordneten und der Landtagsverwaltung zu entscheiden. Außerdem stellt es den Vorschlag für den Haushaltsplan des Landtags fest. Es ist also ein koordinierendes und geschäftsführendes Gremium, das nach der Verfassung mit keinerlei Rechten im Gesetzgebungsprozess ausgestattet ist. Ihm ist das Initiativrecht wesensfremd.²² Der Landtag ist im Übrigen – mangels eigenen Initiativrechts – daran gehindert, dem Präsidium das Recht zur Einbringung von Gesetzen zu übertragen.

Ähnlich wie bei den Ausschüssen gilt auch für das Präsidium, dass es sich um ein politisch besetztes Gremium handelt, dessen Zweck die Wahrnehmung der eben dargestellten Aufgaben ist, nicht aber um eine Gruppe von Abgeordneten mit einem gemeinsamen gesetz-

20 In diesem Sinn auch die Entscheidungen des BVerfG zur Rolle des Vermittlungsausschusses: BVerfGE 72, 175, 187 ff.; 78, 249, 271; BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2008 – 2 BvL 12/01 –, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20080115_2bvl001201.html [Stand 15. Januar 2010].

21 Im Ergebnis ebenso Nds. StGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – 2/77 –, DVBl 1979, 507, Ls. 1.1.; Schmidt-Jortzig/Schürmann (Fn. 2), Art. 76 Rn. 132 f.; Lieber (Fn. 17), Art. 75 Anm. 1.1.3; David (Fn. 15), Art. 48 Rn. 17; Mann (Fn. 16), Art. 65 Rn. 9; Troßmann (Fn. 19), § 60 Rn. 7.4.; Abmeier (Fn. 17), S. 134 f.

22 Lieber (Fn. 17), Art. 75 Anm. 1.1.4.

geberischen Anliegen. Auch hier würden Verantwortungszusammenhänge verwischt, da unklar bleibt, welchen Abgeordneten ein Gesetzentwurf zuzurechnen wäre.

Auch das Präsidium als ein vom Landtag eingesetztes Unterorgan lässt sich nach alledem nicht der Mitte des Landtags zuordnen. Ihm steht nach der Verfassung kein Gesetzesinitiativrecht zu.

4. Präsident des Landtags

Nach Art. 69 LV liegen die Aufgaben des Präsidenten vorrangig im organisatorisch-repräsentativen Bereich (Vertretung des Landtags nach außen, Sitzungsleitung, Ausübung des Ordnungsrechts, des Hausrechts und der Polizeigewalt, Leitung der Landtagsverwaltung). Außerdem ist er in die Gesetzgebung eingebunden. Ihm obliegt nach der Verfassung die Ausfertigung und Verkündung der vom Landtag beschlossenen Gesetze. Im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprozess hat er zudem zu prüfen, ob eingegangene Anträge (einschließlich Gesetzentwürfe) den formalen Anforderungen entsprechen und ob sie ggf. aus den in § 41 GOLT genannten Gründen zurückzuweisen sind. Ein Recht, Gesetze einzubringen, ergibt sich aus diesen Aufgaben nicht. Wegen seiner besonderen Stellung liegt es folglich nahe, die obigen Ausführungen zu den Ausschüssen und zum Präsidium auch auf den Präsidenten zu übertragen und ihn nicht der Mitte des Landtags zuzuordnen.

Anders als bei den vom Landtag eingesetzten Gremien sind aber Gesetzesinitiativen des Präsidenten eindeutig seiner Person zurechenbar. Das Argument der unklaren Verantwortungszusammenhänge greift daher auf den ersten Blick nicht. Außerdem ist der Präsident immer auch Abgeordneter und hat als solcher das Gesetzesinitiativrecht ohnehin inne. Da erscheint es künstlich, zwischen der Person des Abgeordneten einerseits und der Person des Präsidenten andererseits zu unterscheiden, indem man den Abgeordneten zwar der Mitte des Landtags zuordnet, dieselbe Person in ihrer Eigenschaft als Präsident jedoch nicht. Bei dieser Betrachtungsweise wäre das Festhalten an der Unterscheidung zwischen Abgeordnetenstatus und Amt – vereinfacht gesprochen – nur eine Frage des richtigen „Briefkopfes“.

Es sollte jedoch nicht außer acht gelassen werden, dass es durchaus einen Unterschied macht, ob der Präsident einen Gesetzentwurf als einfacher Abgeordneter oder unter Berufung auf sein Amt als Präsident einbringt. Kraft der Autorität des Amtes, das zudem auf die Unterstützung der Landtagsverwaltung zurückgreifen kann, kommt einem Gesetzentwurf

des Präsidenten ein anderes Gewicht zu als dem Entwurf des „einfachen“ Abgeordneten. Auch hat der Präsident bei der Wahrnehmung seines Amtes das Neutralitätsgebot zu beachten. Die Einbringung von Gesetzentwürfen kann vor allem bei politisch umstrittenen Gesetzen mit dieser Pflicht kollidieren, zumal sich nicht immer und vor allem nicht im Vorhinein unzweifelhaft feststellen lässt, ob ein Gesetz tatsächlich unumstritten ist. Auch wenn es in einzelnen Fällen wünschenswert oder gar zweckmäßig erscheinen mag, dass der Präsident die Gesetzesinitiative ergreift (insbes. bei parlamentsbezogenen Gesetzen), so ist dies kein zwingendes Argument für ein eigenes Initiativrecht des Präsidenten. Denn der Präsident ist keineswegs gehindert, Gesetzentwürfe zu formulieren und dem Landtag zu empfehlen. Hiervon ist jedoch das formale Gesetzesinitiativrecht zu unterscheiden. Es bleibt Sache der Abgeordneten oder Fraktionen, einen solchen Entwurf aufzugreifen, ihn ggf. einzubringen und so die Verantwortung für ihn zu übernehmen. Abschließend sei noch auf die anderen, nicht unwesentlichen (Kontroll-)Funktionen des Präsidenten innerhalb des Gesetzgebungsprozesses hingewiesen, die ebenfalls gegen ein eigenes Gesetzinitiativrecht des Präsidenten sprechen.

Bei Abwägung sämtlicher Argumente sprechen die stärkeren Gründe dafür, zwischen dem Amt des Präsidenten einerseits und dem „einfachen“ Abgeordneten andererseits klar zu trennen. Während der Abgeordnete der Mitte des Landtags zuzurechnen ist und ihm daher ein eigenes Initiativrecht zusteht, kann dieselbe Person als Präsident wegen der herausgehobenen, neutralen Stellung dieses Amtes und seiner besonderen Aufgaben und Funktionen nicht der Mitte des Landtags zugerechnet werden. Insbesondere das Erfordernis der Transparenz und klarer Verantwortungszusammenhänge im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren sprechen gegen ein eigenes Gesetzesinitiativrecht des Landtagspräsidenten.²³

5. Ergebnis

Soweit in § 40 Abs. 1 GOLT den einzelnen Abgeordneten das Recht zur Gesetzesinitiative eingeräumt wird, ist dies mit Art. 75 LV vereinbar. Der „Mitte des Landtags“ lassen sich nicht nur – wie teilweise vertreten – zahlenmäßig näher bestimmte Gruppierungen von Abgeordneten zuordnen, sondern auch jeder einzelne Abgeordnete, da sich die Mitte des Landtags eben gerade aus sämtlichen Abgeordneten zusammensetzt.

²³ Im Ergebnis ebenso Lieber (Fn. 17), Art. 75 Anm. 1.1.5.

Dagegen können weder die Ausschüsse noch das Präsidium der Mitte des Landtags zugeordnet werden. Dies folgt aus ihrer spezifischen verfassungsrechtlichen Stellung und ihren jeweiligen Funktionen innerhalb des arbeitsteiligen Parlamentsbetriebs. Trotz der personellen Identität von Präsident und Abgeordnetem ist auch das Amt des Präsidenten von der Stellung eines „einfachen“ Abgeordneten zu unterscheiden; der Präsident ist in diesem Amt ebenfalls nicht Teil der Mitte des Landtags. Ausschüssen, Präsidium und Präsidenten kommt nach alledem kein eigenes Gesetzesinitiativrecht zu; § 40 Abs. 1 GOLT ist entsprechend zu ändern.

IV. Vorschlag

Geltende Fassung	Vorschlag für eine Neufassung
<p style="text-align: center;">§ 40 Einbringung von Beratungsmaterialien</p> <p>(1) Gesetzentwürfe, Anträge und Entschließungsanträge können von <u>Abgeordneten, Fraktionen, dem Präsidenten, dem Präsidium oder Ausschüssen</u> eingebracht werden; Artikel 75 der Verfassung des Landes Brandenburg bleibt unberührt.</p> <p>Sie müssen mit einer den Inhalt kennzeichnenden Überschrift versehen sein. Sie sind von den Einbringern oder von den Zeichnungsberechtigten zu unterschreiben oder mit einer Signatur zu versehen, die den Urheber zweifelsfrei erkennen lässt.</p> <p>Zeichnungsberechtigt sind:</p> <ol style="list-style-type: none">1. für die Fraktion der Fraktionsvorsitzende, der Parlamentarische Geschäftsführer oder ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender,2. für das Präsidium der amtierende Präsident,3. für den Ausschuss der amtierende Ausschussvorsitzende.	<p style="text-align: center;">§ 40 Einbringung von Beratungsmaterialien</p> <p>(1) Gesetzentwürfe, Anträge und Entschließungsanträge können von <u>einzelnen oder mehreren Abgeordneten und von den Fraktionen</u> eingebracht werden; Artikel 75 der Verfassung des Landes Brandenburg bleibt unberührt. <u>Anträge und Entschließungsanträge können auch von den Ausschüssen, dem Präsidium und dem Präsidenten eingebracht werden, soweit ihnen durch Gesetz oder diese Geschäftsordnung das Recht dazu eingeräumt ist.</u> Sie müssen mit einer den Inhalt kennzeichnenden Überschrift versehen sein. Sie sind von den Einbringern oder von den Zeichnungsberechtigten zu unterschreiben oder mit einer Signatur zu versehen, die den Urheber zweifelsfrei erkennen lässt.</p> <p>Zeichnungsberechtigt sind:</p> <ol style="list-style-type: none">1. für die Fraktion der Fraktionsvorsitzende, der Parlamentarische Geschäftsführer oder ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender,2. für das Präsidium der amtierende Präsident,3. für den Ausschuss der amtierende Ausschussvorsitzende.

Übersicht Gesetzesinitiativrechte

	<u>Einbringung von Gesetzesinitiativen durch:</u>	<u>Konkretisierung des Gesetzesinitiativrechts in den Geschäftsordnungen:</u>
Bundestag	Art. 76 GG - Bundesregierung - Mitte des Bundestages - Bundesrat	§ 76 - eine Fraktion - 5 v.H. der MdB
<u>Landtag/Bürgerschaft/ Abgeordnetenhaus</u>	<u>Landesverfassung</u>	<u>Geschäftsordnung</u>
Baden-Württemberg	Art. 59 - Regierung - Abgeordnete - Volksbegehren	§ 53 - mindestens 8 Abgeordnete - eine Fraktion
Bayern	Art. 71 - Mitte des LT - Ministerpräsident (<i>für Staatsregierung</i>) - Volksbegehren	§ 49 - einzelne MdL - Fraktionen
Berlin	Art. 59 - Mitte des Abgeordnetenhauses - Senat - Volksbegehren	§ 39 - namens einer Fraktion - mindestens 10 MdA
Brandenburg	Art. 75 - Mitte des LT - Landesregierung - Volksbegehren	§ 40 - Abgeordnete - Fraktionen - Präsident - Präsidium - Ausschüsse
Bremen	Art. 123 - Mitte der Bürgerschaft - Senat - Volksbegehren	<i>Keine konkretisierende Regelung</i>
Hamburg	Art. 48 - Mitte der Bürgerschaft - Senat - Volksbegehren	§ 13 - mindestens 5 Mitglieder der Bürgerschaft
Hessen	Art. 117 - Mitte des LT - Landesregierung - Volksbegehren	§ 11 - eine Fraktion - mindestens 5 Abgeordnete
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 55 - Mitte des LT, <i>d.h. muss unterstützt werden von einer mindestens Fraktionsstärke entsprechenden Zahl von MdL</i> - Landesregierung - Volk	§ 46 - eine Fraktion - mindestens 4 MdL
Niedersachsen	Art. 42 - Mitte des LT - Landesregierung - Volksinitiative - Volksbegehren	§ 22 - eine Fraktion - mindestens 10 MdL
Nordrhein-Westfalen	Art. 65 - Mitte des LT - Landesregierung	§ 65 - Fraktionen - mindestens 7 MdL
Rheinland-Pfalz	Art. 108 - Mitte des LT - Landesregierung - Volksbegehren	§ 51 - eine Fraktion - mindestens 8 Abgeordnete
Saarland	Art. 98 - Ministerpräsident (<i>namens der Landesregierung</i>) - ein Mitglied des LT - eine Fraktion	<i>Keine konkretisierende Regelung</i>
Sachsen	Art. 70 - Mitte des LT - Staatsregierung - Volksantrag	§ 42 - Fraktionen - mindestens 7 MdL
Sachsen-Anhalt	Art. 77 - Mitte des LT - Landesregierung - Volksbegehren	§ 23 - eine Fraktion - mindestens 8 MdL
Schleswig-Holstein	Art. 37 - Landesregierung - ein oder mehrere Abgeordnete/r - Volksinitiative	§ 31 - ein oder mehrere Abgeordnete/r - eine Fraktion
Thüringen	Art. 81 - Mitte des LT - Landesregierung - Volksbegehren	§ 51 - eine Fraktion - mindestens 10 Abgeordnete